

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Komunikasi Politik

1. Pengertian Komunikasi

Sebelum masuk kepada Komunikasi Politik tentu lebih jelasnya kita dapat mengerti tentang komunikasi. Pada saat ini kehidupan manusia di dunia tidak dapat dilepaskan dari aktivitas komunikasi karena komunikasi merupakan bagian integral dari sistem dan tatanan kehidupan sosial manusia dan masyarakat. Aktivitas komunikasi dapat dilihat pada setiap aspek kehidupan sehari-hari manusia yaitu sejak dari bangun tidur sampai manusia beranjak tidur pada malam hari. Bisa dipastikan sebagian besar dari kegiatan kehidupan kita menggunakan komunikasi, namun apa yang dimaksud dengan komunikasi itu sendiri ?

Pawitodan C Sardjono (1994: 12) mencoba mendefinisikan komunikasi sebagai suatu proses dengan mana suatu pesan dipindahkan atau dioperkan (lewat suatu saluran) dari suatu sumber kepada penerima dengan maksud mengubah perilaku, perubahan dalam pengetahuan, sikap dan atau perilaku overt lainnya. Sekurang-kurangnya didapati empat unsure utama dalam model komunikasi yaitu sumber (*the source*), pesan (*the message*), saluran (*the channel*) dan penerima (*the receiver*).

Menurut (Onong Uchjana Effendy, 2001:2) mengatakan bahwa komunikasi adalah suatu proses memberi signal menurut aturan-aturan tertentu, sehingga

dengan cara ini sistem dapat didirikan, dipelihara dan diubah. Dan sebuah definisi singkat tindakan komunikasi adalah dengan menjawab pertanyaan: siapa yang menyampaikan (komunikator), apa yang disampaikan (pesan), melalui saluran apa (media), kepadasiapan (komunikan) dan apa pengaruhnya (efek) (dalam Effendy, 1999 : 10).

2. Pengertian Komunikasi Politik

Beberapa Pengertian Komunikasi Politik yang berasal dari Fagen yang dikutip Nasutionn (1990:24) adalah :

“Komunikasi yang terjadi dalam suatu sistem politik dan antara sistem tersebut dengan lingkungannya. Cakupannya meliputi studi mengenai jaringan komunikasi (organisasi, kelompok, media massa, dan saluran-saluran khusus) dan determinan sosial ekonomi dan pola-pola komunikasi yang ada pada sistem tersebut.”

Sedangkan menurut Rudini yang dikutip Rauf dan Nasrun (1993:3):

Komunikasi politik menyalurkan aspirasi dan kepentingan politik rakyat yang menjadi input sistem politik dan pada waktu yang sama ia juga menyalurkan kebijakan yang diambil atau output sistem politik itu. Melalui komunikasi politik rakyat memberi dukungan, menyampaikan aspirasi dan melakukan pengawasan terhadap rakyat politik. Melalui itu pula rakyat mengetahui apakah dukungan, aspirasi, dan pengawasan itu tersalur atau tidak sebagaimana dapat mereka simpulkan dari berbagai kebijakan politik yang diambil.

McNair (2003) dalam buku *Introduction to Political Communication* yang dikutip oleh Hafied Cangara menyatakan bahwa :

Political communication as pure discussion about the allocation of public resources (revenues), official authority (who is given the power to make legal, legislative and executive decision), and official sanctions (what the state reward or punishes). Jadi Komunikasi Politik menurut McNair murni membicarakan tentang alokasi sumber daya publik yang memiliki nilai, apakah itu nilai kekuasaan atau nilai ekonomi, petugas yang memiliki kewenangan untuk memberi kekuasaan dan keputusan dalam pembuatan undang-undang atau aturan, apakah itu legislatif atau eksekutif, serta sanksi sanksi, apakah itu dalam bentuk hadiah atau denda (Hafied 2009 : 30).

Selanjutnya untuk menghindari pengertian komunikasi politik hanya tentang kekuasaan, maka Doris Graber mengingatkan dalam tulisannya *Political Language* (1981) yang dikutip Hafied Cangara bahwa :

Komunikasi politik tidak hanya retorika, tetapi juga mencakup simbol-simbol bahasa, seperti bahasa tubuh serta tindakan-tindakan politik misalnya boikot, protes, dan unjuk rasa. Dengan demikian, pengertian komunikasi politik dapat dirumuskan sebagai suatu proses pengoperan lambang-lambang atau simbol-simbol komunikasi yang berisi pesan-pesan politik dari seseorang atau kelompok kepada orang lain dengan tujuan untuk membuka wawasan atau cara berpikir, serta memengaruhi sikap dan tingkah laku khalayak yang menjadi target politik.(Hafied 2011 : 30)

Dari beberapa pengertian yang telah dikemukakan, maka komunikasi politik dapat diartikan sebagai suatu proses komunikasi yang memiliki implikasi atau konsekuensi terhadap aktivitas politik. Faktor ini pula yang membedakan dengan disiplin komunikasi lainnya seperti komunikasi pembangunan, komunikasi pendidikan, komunikasi bisnis, komunikasi antar budaya, komunikasi organisasi komunikasi keluarga, dan lain sebagainya. Perbedaan ini terletak

pada isi pesan. Artinya komunikasi politik memiliki pesan yang bermuatan politik, sementara komunikasi pendidikan memiliki pesan yang bermuatan masalah-masalah pendidikan. Jadi untuk membedakan antara satu disiplin dengan disiplin lainnya dalam studi ilmu komunikasi, terletak pada sifat atau isi pesannya.

Jadi dapat disimpulkan bahwa komunikasi politik adalah komunikasi yang dilakukan oleh para komunikator politik, yang berkaitan dengan jaringan komunikasi dengan hasil yang bersifat politis.

3. Proses Komunikasi Politik

Sebelumnya untuk memudahkan dalam hal pemahaman, akan diberikan secara singkat pengertian komunikasi. Istilah komunikasi atau dalam bahasa Inggris *communication* berasal dari kata latin *communicatio*, dan bersumber dari kata *communis* yang berarti sama. Sama disini maksudnya adalah sama makna. Akan tetapi, pengertian komunikasi tersebut hanya bersifat dasariah saja, dalam arti kata bahwa komunikasi itu minimal harus mengandung kesamaan makna antara pihak-pihak yang terlibat. Dikatakan minimal karena kegiatan komunikasi tidak hanya informatif, yakni agar orang lain mengerti dan tahu. Tetapi juga persuasif, yaitu agar orang lain bersedia menerima suatu paham dan keyakinan, melakukan suatu perbuatan atau kegiatan dan lain-lain (Effendy, 2000:9)

Setiap peristiwa komunikasi selalu harus ada setidaknya tiga unsur yang memungkinkan berlangsungnya suatu proses komunikasi, yaitu: sumber (*source*), pesan (*message*) dan penerima (*destination*). Sumber, yang disebut juga sebagai komunikator merupakan pihak yang memulai atau memprakarsai suatu

komunikasi, dan ia berupa perorang, kelompok atau organisasi. Sedangkan pesan merupakan suatu informasi pengetahuan, ide yang disampaikan melalui proses komunikasi yang dimaksud. Penerima, disebut komunikan atau *audience* (khalayak) merupakan pihak yang dituju.

Selanjutnya apabila karena sesuatu hal sumber tidak bisa bertatap muka secara langsung dengan penerima (baik karena jarak, waktu dan penyebab lain) atau pesan yang disampaikan itu sendiri (visual atau auditif), maka diperlukan unsur berikutnya dalam proses komunikasi yaitu saluran(media) atau disebut juga *channel*. Media biasanya dikelompokkan menjadi media cetak dan media elektronik juga bisa dalam media lisan maupun tulisan. Masing-masing media itu mempunyai karakteristik sendiri-sendiri.

Unsur lain dalam peristiwa komunikasi adalah umpan balik (*feedback*) yaitu respon atau tanggapan pihak penerima terhadap pesan atau informasi yang diperolehnya, yang disampaikan kepada pihak sumber. Dari umpan balik inilah sumber dapat mengetahui apakah pesan yang disampaikan telah diterima, dalam hal ini apakah pesan tersebut telah dicerna dengan tepat, dan bagaimana reaksi penerima terhadap pesan yang dimaksudkan.

Seperti bentuk-bentuk komunikasi yang lain, komunikasi politik berlangsung sebagai suatu proses penyampaian pesan-pesan tertentu yang berasal dari sumber (selaku pihak yang memprakarsai komunikasi) kepada khalayak dengan menggunakan media tertentu untuk mencapai suatu tujuan tertentu pula. Unsur-unsur tersebutlah yang memungkinkan terjadinya suatu kegiatan

komunikasi politik dalam suatu masyarakat. Sekalipun keluaran (*output*) komunikasi politik pada akhirnya ditentukan oleh semua unsur tersebut secara keseluruhan, namun suatu analisis yang tersendiri terhadap masing-masing unsur juga diperlukan

Analisis yang dimaksud berguna untuk mengenali lebih jauh mengenai peran setiap unsur agar pemahaman yang menyeluruh terhadap proses komunikasi politik dapat dicapai dengan lebih baik (Nasution, 1990:42).

Menurut Gurevitch dan Blumeir yang dikutip Nasution (1990:42-43), menyebutkan bahwa komponen-komponen utama dari suatu komunikasi politik dapat ditemukan pada :

1. Lembaga- lembaga politik dalam aspek-aspek komunikasinya.
2. Instansi-instansi media dalam aspek-aspek politiknya.
3. Orientasi khalayak terhadap komunikasi politik.
4. Aspek-aspek budaya politik yang relevan dengan komunikasi.

Dengan kata lain, dalam memandang suatu pola komunikasi politik terlihat dua perangkat institusi politik dan organisasi media yang terlibat dalam persiapan pesan bagi interaksi yang lebih horisontal satu sama lain. Sedangkan dalam arah yang vertikal institusi-institusi tadi baik secara terpisah maupun bersama-sama melakukan diseminasi dan pengolahan informasi serta gagasan dari dan untuk warga masyarakat.

4. Komunikasi Politik dalam Sistem Politik

Dalam sistem politik, melalui pendekatan sistem dipahami bahwa untuk mengetahui suatu bagian dari masyarakat tidak mungkin secara terpisah dari bagian-bagian yang lain. Sekedar gambaran, untuk mengetahui bagaimana kebijakan daerah dibuat, maka di samping mengetahui tata cara legislatif dalam membuatnya, juga perlu diketahui faktor penekan (*pressure*) yang berpengaruh terhadap pembuatan keputusan dan kerangka berpikir para pembuat keputusan itu. Singkatnya setiap persoalan politik harus dipahami konteks sosial budaya yang lebih luas agar bisa dipahami secara menyeluruh. Menurut Almond dikutip Nasution (1990:73-78):

“Sistem politik adalah sistem dari interaksi-interaksi yang terdapat di semua masyarakat yang merdeka, yang melakukan fungsi-fungsi integrasi dan adaptasi (baik internal maupun eksternal). Semua fungsi yang ada dalam sistem politik (fungsi artikulasi, agregasi kepentingan, dan lain-lain) serta pengawasan atas pelaksanaan kebijakan dilaksanakan melalui sarana komunikasi. Lewat komunikasi misalnya, para wakil rakyat, pemerintah, pemuka masyarakat melakukan sosialisasi politik”.

Kelancaran komunikasi politik akan sangat berpengaruh pada kemandirian kehidupan politik. Terhambatnya saluran komunikasi politik dapat mengakibatkan munculnya kecurigaan antara satu kelompok dengan kelompok yang lain. Atas dasar itu keterbukaan politik sampai batas tertentu sangat diperlukan dalam pembinaan suatu sistem politik. Keterbukaan dapat memberikan saluran yang wajar bagi tumbuh dan berkembangnya aspirasi politik rakyat (Sastrodmodjo, 1995:124).

Dalam sistem politik untuk fungsi DPRD dalam memperhatikan aspirasi masyarakat didukung oleh banyak faktor yang saling berhubungan. James Lee dikutip Budiarjo dan Ambong (1995:124) mengelompokkan faktor-faktor yang mempengaruhi proses legislatif menjadi tiga, yaitu : (1) *stimuli eksternal*, yang

menyangkut afiliasi partai politik, kepentingan Pemilu, input eksekutif dan *pressure group*. (2) *Setting psychologys*, yaitu sikap dan peran yang dijalankan wakil rakyat serta harapan-harapan mereka. (3) *Komunikasi intra institusional*, baik yang bersifat formal atau informal termasuk adanya kemungkinan hubungan *patronage* didalamnya.

5. Bentuk Komunikasi

Sebagaimana dipahami bahwa komunikasi merupakan proses pengungkapan pernyataan baik secara lambang (non verbal) atau verbal, langsung atau tidak langsung, seseorang atau kelompok orang. Dalam pengertian komunikasi terdapat komponen komunikasi yang terdiri dari dari sumber penyebar pesan (komunikator), saluran, pesan, penerima pesan (komunikan), efek dan umpan balik (feedback) Apabila dilihat dari bentuk komunikasi yang dijelaskan oleh Effendi (2002:122)

1. Komunikasi Internal

Adalah komunikasi antara pimpinan dengan komunikasi yang berada dalam organisasi yaitu para pegawai secara timbal balik. Komunikasi internal terbagi dalam 3 bagian, yaitu :

1. Komunikasi Vertikal

Yaitu komunikasi dari atas ke bawah (*downward communication*) dan dari bawah ke atas (*upward communication*) adalah komunikasi

dari pimpinan ke bawah dan dari bawah ke atasan secara timbal balik (*two way traffic communication*).

Komunikasi dua arah secara timbal balik tersebut sangat penting dalam efektivitas organisasi, karena jika hanya berjalan satu arah tidak akan bisa berjalan sebagaimana yang diharapkan. Komunikasi ini dapat dilakukan secara langsung. Komunikasi vertikal “dialogis” ini mencerminkan kepemimpinan demokrasi.

2. Komunikasi Horisontal

Yaitu komunikasi secara mendasar antara anggota staf dengan staf lainnya, pegawai dengan pegawai lainnya. Berbeda dengan komunikasi vertikal yang sifatnya lebih formal, maka komunikasi horisontal lebih cenderung ke arah suasana yang nonformal.

3. Komunikasi Diagonal

Komunikasi ini sering disebut komunikasi silang (*cross communication*), yaitu komunikasi dalam organisasi antar seseorang dengan orang lain yang satu sama lain berbeda kedudukannya dan bagiannya. Komunikasi diagonal ini berlangsung secara tidak formal.

b. Komunikasi Eksternal

Komunikasi eksternal adalah komunikasi antara pimpinan atau pejabat yang mewakili dengan khalayak atau publik di luar organisasi.

Komunikasi ini menurut sasarannya dibagi menjadi :

1. Komunikasi dari organisasi ke khalayak

Komunikasi ini umumnya bersifat informatif yang dilakukan sedemikian rupa sehingga khalayak merasa terlibat. Komunikasi dari organisasi ke khalayaknya ini dapat dilakukan dengan berbagai metode dan teknik baik secara langsung tanpa media (*face to face communication*) maupun dengan menggunakan media.

2. Komunikasi dari khalayak ke organisasi

Komunikasi ini adalah proses umpan balik dimana efek dari komunikasi yang dilakukan oleh pimpinan atau yang ditugasi tersalurkan ke organisasi sehingga pimpinan mengetahuinya. Tersalurkannya efek khalayak ke organisasi bisa dikarenakan spontanitas khalayak ataupun memang disebabkan oleh usaha dari pimpinan.

Ditambahkan oleh Silalahi (2003:224-225) mengenai bentuk komunikasi yaitu komunikasi formal dan informal.

Komunikasi formal mengikuti saluran formal sebagaimana tergambar di dalam struktur organisasi. Komunikasi formal cenderung memperlihatkan komunikasi tugas, komunikasi antara atasan-atasan, atasan-bawahan atau antara bawahan-bawahan sesuai dengan otoritas. Dengan kata lain, saluran komunikasi formal mengikuti jejak komando yang established melalui suatu hierarki otoritas organisasi. Oleh karena saluran komunikasi formal diakui sebagai sesuatu yang resmi dan otoritatif, hal tersebut cenderung merupakan tipikal dari komunikasi tertulis. Komunikasi formal digunakan untuk semua pesan-pesan resmi, termasuk

pengarahan, prosedur, kebijakan, keputusan, memorandum, instruksi kerja, dan lain-lain.

Komunikasi informal ada diluar saluran komunikasi formal dan tidak menurut hierarki organisasi dan otoritas. Akan tetapi saluran komunikasi informal ini tidak direncanakan oleh superior. Istilah yang sering digunakan untuk saluran komunikasi informal adalah “*the grapevine*” (selentingan). Grapevine bisa menjadi sumber informasi faktual meskipun konotasinya merupakan informasi yang tidak akurat. Oleh sebab itu grapevine sangat berguna dalam melengkapi saluran formal menurut Gibson yang dikutip Silalahi (2003:224) sebab lebih dari 75% dari informasi lewat selentingan adalah seksama dan 25% disampingkan dan merusak.

Saluran komunikasi informal melalui grapevine (selentingan) oleh Silalahi (2003:226) dapat dikategorikan pada :

- a. *Single Strand*, dimana informasi disampaikan melalui garis langsung si penerima.
- b. *Gossip Chain*, dimana seseorang yang menjadi sumber utama informasi mengatakan pada banyak orang.
- c. *Probability Chain*, dimana informasi disampaikan secara random.
- d. *Cluster Chain*, dicirikan oleh komunikasi selektif dalam arti orang secara selektif dalam memilih mata rantai saluran komunikasi informalnya.

Bentuk komunikasi juga bisa berupa komunikasi antar pribadi (*interpersonal communication*), komunikasi kelompok (*group communication*), dan komunikasi massa (*mass communication*).

Dalam hal ini kecenderungan komunikasi politik kepada ketiganya, dengan memperhatikan segala bentuknya.

1. Komunikasi Interpersonal adalah komunikasi yang biasanya berlangsung *face to face* dan sifatnya dialogis (timbal balik).
2. Komunikasi kelompok adalah komunikasi antara seseorang dengan sejumlah orang yang terkumpul bersama sama dalam bentuk kelompok. Komunikasi ini lebih bersifat informal dan lebih terorganisir.

Beberapa bentuk komunikasi kelompok menurut Rakhmat (1997:59) :

a. Komunikasi Kelompok Deskriptif

- 1) Kelompok Tugas, dengan tahapan: orientasi, konflik, pemunculan, dan peneguhan.

Pada tahap pertama, setiap anggota berusaha saling mengenal dan menemukan peranan serta status atau tahap pemetaan masalah. Pada umumnya menunjukkan persetujuan, persoalan pernyataan dan berusaha memperjelas informasi. Pada tahap kedua, masing-masing berusaha mempertahankan posisinya. Terjadi polarisasi dan kontroversi. Pada tahap ini biasanya ditandai dengan tidak setuju dan bersikukuh pada pendirian masing-masing terjadi pro dan kontra. Pada tahap ketiga, orang mengurangi tingkat polarisasi dan perbedaan pendapat. Dan pada tahap

keempat, para anggota memperteguh konsensus kelompok, dan intinya bersepakat tentang kerjasama.

2) Kelompok pertemuan, yang terdiri dari tahap kebergantungan pada otoritas dan kebergantungan satu sama lain.

3) Kelompok penyadar, yang terdiri pada tahap kesadaran diri akan identitas diri, identitas kelompok melalui polaritas, menegakkan nilai-nilai baru bagi kelompok dan menghubungkan diri dengan kelompok revolusiner lainnya.

b. Komunikasi Kelompok Preskriptif

Komunikasi kelompok pada dasarnya dapat digunakan untuk menyelesaikan tugas, memecahkan persoalan, membuat keputusan, melahirkan gagasan kreatif atau membangkitkan kesadaran politik.

Dalam komunikasi ini menurut formatnya diklasifikasikan menjadi:

1) *Model private*, meliputi: kelompok pertemanan, kelompok belajar, panitia, dan konferensi.

2) *Model public*, meliputi : panel, wawancara terbuka, forum, dan simposium.

3. Komunikasi massa adalah komunikasi melalui media massa modern yang meliputi surat kabar yang mempunyai sirkulasi luas, radio, dan televisi yang diajukan kepada umum (Effendi, 2002:20).

6. Tindak Lanjut Komunikasi Politik

Negara ini melalui UUD 1945 mengamanatkan bahwa lembaga pemeriksa, untuk menjamin indepedensi, terpisah dari fungsi eksekutif dan yudikatif maka dibentuklah UU No. 15 Tahun 2006 tentang BPK. Pertanggungjawaban pemerintahan daerah adalah Laporan keuangan daerah yang audited/ atau sudah diberikan opini oleh BPK yang merupakan akhir perjalanan panjang musrenbang, pengesahan APBD, dan penatausahaan. Hal ini membuktikan bahwa satu dan lainnya dari perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat terpisah satu dan lainnya. DPRD selain memfokuskan kepada proses kegiatan internal pemerintahan daerah, seperti yang dijelaskan di atas, juga membangun hubungan secara kelembagaan dengan BPK dan pemangku pengawas internal lainnya. Oleh karena itu, hubungan DPRD dan BPK yang perlu diperhatikan adalah **Pertama**, Kedudukan DPRD harus dilihat sebagai lembaga politik, dimana fungsi pengawasannya, dilengkapi dengan instrumentasi Hak Angket, Hak Interpelasi dan Hak menyatakan pendapat. Sinergitas positif atau negatif, peran pengawasan di antara keduanya bisa berdampak terhadap harmonisasi dan disharmonisasi penyelenggaraan pemerintahan di daerah. DPRD adalah lembaga representasi rakyat dan BPK adalah lembaga yang dimanakan Undang-Undang, sesuatu kekuatan yang dahsyat untuk meningkatkan peran

“*Controller*” DPRD di daerah. Persoalan hubungan ini perlu dikaji ulang dan tindak lanjut MOU antara BPK dengan DPRD yang ada, sehingga efektif dan memenuhi peran dan kedudukan masing-masing. **Kedua**, Hubungan dengan pengawas internal lainnya sangat diperlukan, untuk menunjang fungsi pengawasan DPRD berjalan secara efektif dan efisien antara lain membangun hubungan dengan Inspektorat secara berjenjang dan BPKP. Komunikasi yang baik di antara lembaga pengawas internal membuat mudah tugas sebagai “*Controller*”, tugas DPRD menyatukan bentuk kepentingan pemangku pengawasan, melaksanakan PP 60 Tahun 2008 tentang SPIP dan Permendagri 13 Tahun 2009 tentang Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan, adalah suatu keharusan.

7. Hambatan Komunikasi Politik

Untuk memahami akan tingkatan efektivitas dari komunikasi politik yang akan diteliti, terlebih dahulu dipahami tentang hambatan komunikasi. Hambatan komunikasi itu dapat dibagi menjadi 2, yaitu : hambatan yang bersifat obyektif dan hambatan yang bersifat subyektif. Hambatan yang sifatnya obyektif adalah hambatan terhadap jalannya komunikasi yang tidak dipengaruhi oleh pihak lain tetapi disebabkan oleh keadaan yang tidak menguntungkan. Sedangkan hambatan yang bersifat subjektif sengaja dibuat oleh orang lain sehingga merupakan gangguan, penentangan terhadap usaha komunikasi. Dasar gangguan ini biasanya disebabkan adanya pertentangan kepentingan, prasangka, apatis dan lain sebagainya. Dan faktor yang paling berat adalah faktor kepentingan dan prasangka ini. (Silalahi, 2003:227). Hambatan komunikasi ituantara lain:

1. Gangguan mekanik: gangguan yang disebabkan saluran komunikasi atau kegaduhan yang sifatnya fisik.
2. Gangguan semantik : gangguan ini berkaitan dengan pesan komunikasi yang pengertiannya menjadi rusak (miskomunikasi).
3. Kepentingan: kepentingan akan membuat seseorang selektif dalam menanggapi dan menghayati pesan. Atau pesan-pesan yang terkait dengan kepentingannya yang akan diambil. Pihak yang berkepentingan biasanya tidak mengajukan tanggapan dengan alasan yang sungguh-sungguh, tetapi seringkali mempertentangkan argumentasi dan alasan yang tersembunyi (*disguised argumentation and reasons*).
4. Motivasi: motivasi akan mendorong seseorang untuk berbuat sesuatu yang sesuai benar dengan keinginan, kebutuhan, dan kekurangannya. Semakin sesuai komunikasi dengan motivasi seseorang, semakin besar kemungkinan komunikasi itu dapat diterima dengan baik dari pihak yang bersangkutan.
5. Prasangka: prasangka merupakan salah satu rintangan atau hambatan yang berat bagi suatu kegiatan komunikasi, oleh karena orang yang mempunyai prasangka belum apa-apa sudah bersikap curiga dan menentang komunikator yang hendak melakukan komunikasi. Dalam hal ini terkait masalah simpatik dan tidak simpatik (*like and dislike*).

8. Khalayak Komunikasi Politik

Secara umum dalam komunikasi, pihak yang menjadi tujuan disampaikannya pesan disebut penerima, khalayak atau *audience*. Meskipun demikian peran masyarakat sebagai khalayak sifatnya sementara, sebab pada saat masyarakat merespon balik atau justru memberikan ide dan gagasan terhadap suatu makna, perannya berubah sebagai sumber atau komunikator.

Sedangkan khalayak komunikasi politik yang ideal adalah dapat diasumsikan bila khalayak tersebut mengikuti perkembangan politik dan pemerintahan sehingga pengertiannya mereka terlibat (paling tidak mereka telah *aware*) dalam suatu proses dimana keputusan-keputusan politik dalam arti luas ditetapkan.

Kemauan anggota masyarakat untuk mengikuti perkembangan keadaan merupakan suatu tingkat keterlibatan yang minimal. Kebudayaan kewarganegaraan, mencakup suatu rasa kewajiban berpartisipasi dalam aktivitas input politik, sekaligus rasa kompetensi untuk berpartisipasi. Untuk masyarakat seperti ini memang sulit ditemui pada negara-negara yang baru tumbuh karena ada berbagai persyaratan antara lain tingkat ekonomi, pendidikan, media dan keadaan sosial masyarakat (Nasution, 1990:54).

Dalam kaitan dengan komunikasi politik, nampak bahwa yang terjadi dalam masyarakat tradisional hanya orang-orang tertentu. Misalnya seorang seniman yang karni yang telah mendapatkan pengakuan, atau setidaknya memperoleh restu bagi pihak yang berkuasa. Demikian pula dengan peran mereka dalam melakukan komunikasi politik, sudah barang tentu tidak semua orang dapat atau boleh melakukan peran atau kegiatan komunikasi seperti yang diinginkan masing-masing, melainkan harus orang-orang yang terpilih. Hal ini juga

menyangkut tingkat kredibilitas khalayak kepada komunikator yang bersangkutan, sedang di luar hal-hal yang telah ditentukan tersebut, dianggap tidak sah atau lebih ekstrim lagi dapat didakwa sebagai pelanggar tata krama komunikasi yang berlaku.

Secara tidak sadar, sebenarnya sejak masa masyarakat tradisional dulu telah diakui betapa informasi, atau lebih luas lagi komunikasi merupakan suatu hal yang amat dekat kaitannya dengan kekuasaan. Secara tidak langsung, sebenarnya ketika itu pun telah berlaku prinsip *information is power*. Dapat disimpulkan bahwa dalam masyarakat tradisional terdapat suatu struktur sosial yang sekaligus sebagai saluran komunikasi tempat lewatnya informasi atau pesan-pesan dari dan ke pihak-pihak yang ditemukan melalui ketentuan hierarki struktur sosial itu sendiri. (Nasution, 1990:58)

Gambaran karakteristik yang menyolok dari proses komunikasi pada masyarakat oleh PYE yang dikutip Nasution (1990:59), yaitu :

- a. Tidak terorganisir sebagai suatu sistem yang jelas terbedakan dari proses-proses sosial lainnya.
- b. Mereka yang berpartisipasi dalam proses komunikasi tersebut melakukannya atas dasar posisi sosial atau politik yang diduduki oleh yang bersangkutan dalam masyarakatnya dan sepenuhnya menurut catatan pribadi.
- c. Informasi biasanya mengalir mengikuti garis hierarki sosial atau menurut pola yang telah tertentu berdasarkan hubungan sosial pada tiap komunitas.

- d. Proses komunikasi tersebut tidak independent dari aturan hubungan sosial ataupun isi komunikasi yang disampaikan, penyebabnya adalah karena proses komunikasi yang dimaksud umumnya erat kaitannya dengan struktur masyarakat tradisional, maka tindakan mengevaluasi, menginterpretasikan dan memberi respon terhadap segala aktivitas komunikasi umumnya diwarnai oleh pertimbangan-pertimbangan yang langsung berhubungan dengan hierarki status antara komunikator dan khalayak.

Sedangkan khalayak komunikasi politik yang ideal adalah dapat diasumsikan bila khalayak tersebut mengikuti perkembangan politik dan pemerintahan sehingga pengertiannya mereka terlibat (paling tidak mereka telah *aware*) dalam suatu proses dengan mana keputusan-keputusan politik dalam arti luas ditetapkan.

Kemauan anggota masyarakat untuk mengikuti perkembangan keadaan demikian peran masyarakat sebagai khalayak sifatnya sementara, sebab pada saat masyarakat merespon balik atau justru memberikan ide dan gagasan terhadap sesuatu makna, perannya berubah sebagai sumber atau komunikator.

Mengenai khalayak komunikasi politik ada ciri-ciri yang sama, yaitu :

Khalayak tersebut haruslah mempunyai perhatian untuk mengikuti perkembangan politik yang terjadi di sekelilingnya, artinya khalayak tersebut mempunyai akses

informasi yang teratur, baik melalui saluran antar pribadi maupun melalui media massa.

Khalayak selanjutnya dibagi dalam dua bagian yaitu masyarakat tradisional dan masyarakat politik yang ideal. Dalam masyarakat tradisional, susunan struktur sosial yang ada menentukan siapa yang layak berkomunikasi dengan siapa, tentang masalah apa, dan dengan cara apa. Dengan kata lain, struktur sosial tradisional pada hakikatnya mempunyai aturan-aturan yang menentukan baik pola maupun arus komunikasi yang berlangsung dalam masyarakat tersebut.

Bahkan bila dilihat lebih jauh dalam masyarakat tradisional, sampai-sampai peranan komunikasi seseorang apakah sebagai komunikator, atau hanya sebagai penyampai pesan/saluran, atau hanya berhak menjadi penerima saja, seakan-akan telah ditentukan menurut ketentuan yang berlaku di lingkungan setempat, sekalipun harus diakui bahwa penetapan peran tersebut tidak bersifat mutlak, namun karena sifat kehidupan di masyarakat yang serba perspektif, maka seolah-olah seorang individu tidak lagi bebas menentukan kewarganegaraan, mencakup suatu rasa kewajiban berpartisipasi dalam aktivitas input politik, sekaligus rasa kompetensi untuk berpartisipasi. Untuk masyarakat seperti ini memang sulit ditemui pada negara-negara yang baru tumbuh karena ada berbagai persyaratan antara lain tingkat ekonomi, pendidikan, media dan keadaan sosial masyarakat. (Nasution, 1990:54).

Disimpulkan bahwa khalayak komunikasi politik adalah khalayak yang mau berpartisipasi dan terlibat dalam memberikan input terhadap proses komunikasi politik. Khalayak yang seperti inilah yang biasanya aktif memberikan aspirasinya ke lembaga perwakilan rakyat yang nantinya akan berperan pada kebijakan publik yang akan diambil.

B. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

1. Pengertian DPRD

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 291 ayat (1) disebutkan bahwa DPRD provinsi terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi.

Menurut Poerwadarminta (1997:33) DPRD adalah :

Majelis atau badan yang terdiri dari beberapa anggota yang pekerjaannya memberi nasehat, memutuskan sesuatu hal dan sebagainya dengan jalan berunding.

Sedangkan menurut Budiarjo dan Ambong (1995:116) menyebutkan “DPRD adalah unsur Pemerintah Daerah yang berkedudukan sama tinggi dengan Kepala Daerah. Kepala Daerah memimpin bidang eksekutif dan DPRD bergerak dalam bidang legislatif.”

Dari beberapa pengertian tersebut di atas, jelaslah bahwa DPRD merupakan representasi kepentingan dan kehendak rakyat di daerah yang kedudukannya sebagai Badan Legislatif Daerah sebagai mitra sejajar Pemerintah Daerah.

2. Tugas, Wewenang, Hak dan Kewajiban DPRD

Tugas, Wewenang, Hak dan Kewajiban DPRD Provinsi berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 293 ayat (1) yaitu :

DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang:

- a. membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur;
- b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh gubernur;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi;
- d. mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- e. memilih wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil gubernur;

- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi;
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- k. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hak DPRD Provinsi berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 298 yaitu :

(1) DPRD provinsi mempunyai hak:

- a. interpelasi;
- b. angket; dan
- c. menyatakan pendapat.

(2) Hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah hak DPRD provinsi untuk meminta keterangan kepada gubernur mengenai kebijakan

pemerintah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

(3) Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPRD provinsi untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

(4) Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c adalah hak DPRD provinsi untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan gubernur atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Lalu kaitannya dengan Hak dan Kewajiban Anggota DPRD Provinsi berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 299 yaitu :

Anggota DPRD provinsi mempunyai hak:

- a. mengajukan rancangan peraturan daerah provinsi;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan pendapat;
- d. memilih dan dipilih;
- e. membela diri;

- f. imunitas;
- g. mengikuti orientasi dan pendalaman tugas;
- h. protokoler; dan
- i. keuangan dan administratif.

Sedangkan Kewajiban Anggota DPRD Provinsi berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 300 yaitu :

Anggota DPRD provinsi mempunyai kewajiban:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundangundangan;
- c. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- e. memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
- f. menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- g. menaati tata tertib dan kode etik;
- h. menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi;

- i. menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
- j. menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
- k. memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

Dengan memperhatikan tugas, wewenang, kewajiban dan hak-hak DPRD seperti tersebut di atas, maka memberikan implikasi positif dari sisi peran DPRD dalam hubungannya dengan lembaga eksekutif di daerah. Demokrasi dan demokratisasi diharapkan akan berlangsung secara nyata dan sehat. Hal ini tentunya jika DPRD benar-benar dapat memainkan fungsi dan perannya sebagaimana mestinya sesuai peraturan perundang-undangan.

Maksudnya, DPRD akan terdorong untuk lebih aktif di dalam menangkap aspirasi yang berkembang dalam masyarakat dan kemudian mengadopsinya dalam berbagai bentuk kebijakan publik di daerah bersama-sama Kepala Daerah. Apalagi ada mekanisme yang memungkinkan DPRD dapat menolak pertanggungjawaban Kepala Daerah dan kemudian mengusulkan kepada Presiden untuk memberhentikan Kepala Daerah itu. Jelas hal ini merupakan sebuah gejala baru yang sangat menarik untuk diamati bagaimana perwujudannya dalam kehidupan politik lokal.

3. Ruang Lingkup, Fungsi dan Kompetensi DPRD

Pada garis besarnya, DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah mempunyai beberapa fungsi sebagai perluasan hak dan kewajibannya, yaitu:

- a. Fungsi memilih dan menyeleksi
Fungsi ini mempunyai peranan yang menentukan tentang masa depan suatu daerah. Apabila fungsi tersebut salah digunakan atau kurang tepat, maka hal itu akan mendatangkan masalah bagi daerah yang bersangkutan, yaitu kemungkinan terjadi salah urus, pemimpin yang tidak profesional, dan lain-lain.
- b. Fungsi pengendalian dan pengawasan
DPRD mengemban tugas pengendalian dan pengawasan jalannya pemerintahan daerah. DPRD dapat melakukan tugas pengendalian dan pengawasan yang sangat luas, baik berupa tindakan preventif (lewat persetujuan) maupun represif (lewat penolakan). Selain itu masih dimungkinkan melakukan peninjauan di lapangan atau sesuatu yang dilaksanakan oleh aparat Pemerintah Daerah.
- c. Fungsi pembuatan undang-undang atau Peraturan Daerah
Fungsi ini merupakan fungsi utama dan asli dari DPR sebagai badan legislatif. Lewat fungsi pembuatan undang-undang, DPRD menunjukkan warna dan karakter serta kualitasnya baik secara material maupun secara fungsional. Kadar atau mutu undang-undang ataupun Peraturan Daerah yang dihasilkan DPRD menjadi ukuran kemampuan DPRD tersebut dalam menjalankan fungsinya serta menjamin eksistensinya.
- d. Fungsi debat
Dalam kesempatan debat ini akan lahir pikiran-pikiran matang, kendala, dan asli atau bahkan pikiran-pikiran inovatif. Dengan debat, sesuatu konsep dapat langsung diuji apakah sudah mantap atau masih mentah, serta dapat ditelusuri latar belakang suatu pemikiran atau konsep dan saling kesalingkaitan faktanya sehingga melahirkan pemahaman atau perumusan yang lebih matang dan komplit.
- e. Fungsi representasi
Setiap anggota DPR pada umumnya adalah mempresentasikan rakyat yang diwakilinya, data, pembawa suara, penyambung lidah, dan pelindung dari rakyat yang mempercayakan suara padanya lewat pemilihan umum. Anggota DPRD harus bertindak dan berperilaku sebagai wakil untuk setiap tinda-tanduknya dalam seluruh kegiatannya dan menjalankan tugas sebagai salah satu anggota Dewan Perwakilan Rakyat di tingkat daerah (Marbun, 1993:86-92).

Dari fungsi-fungsi tersebut di atas, tampak bahwa lembaga legislatif merupakan suatu badan politik yang mempunyai peranan cukup penting dalam penyelenggaraan pemerintahan baik itu di tingkat pusat, propinsi maupun ditingkat kabupaten/kota. Apabila fungsi-fungsi tersebut tidak berjalan, maka akan terjadi pergeseran dimana badan eksekutif akan menjadi sangat kuat. Dengan demikian pelaksanaan fungsi legislatif harus dilaksanakan secara maksimal agar tercipta lembaga legislatif yang kuat dan akan berdampak pada meningkatnya kualitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

C. Aspirasi Masyarakat

1. Pengertian Aspirasi Masyarakat

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia, aspirasi berarti harapan dan tujuan untuk keberhasilan yang akan datang, sedangkan masyarakat adalah sejumlah manusia dalam arti seluas-luasnya dan terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama. Pengertian masyarakat menurut Harold J. Laski sebagaimana dikutip oleh Budiarto adalah sekelompok manusia yang hidup dan bekerja sama untuk mencapainya terkabulnya keinginan-keinginan mereka bersama (Budiarto, 1995:34).

Dalam proses pembangunan di segala sektor, aparat negara seringkali mengambil kebijakan-kebijakan yang terwujud dalam berbagai keputusan yang mengikat masyarakat umum dengan tujuan demi tercapainya tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi. Keputusan-keputusan semacam itu tidak jarang dapat membuka kemungkinan dilanggarnya hak-hak asasi warga negara akibat adanya program

yang tidak mempertimbangkan pendapat rakyat kecil. Sesungguhnya, sudah saatnya bagi kita untuk lebih memperhatikan kehendak masyarakat sekalian untuk mendidik agar terlibat dalam gerak pembangunan dengan sepenuh hati. Rakyat sudah semakin pintar dan tidak mudah lagi untuk dijejali dengan janji-janji kosong atau dipaksa untuk ikut serta dalam program-program yang bertentangan dengan hati nurani mereka.

Bagaimanapun juga para birokrat yang tidak ingin kehilangan wibawanya dalam melaksanakan kebijakan publik harus senantiasa memperhatikan aspirasi masyarakat. Setidak-tidaknya ada dua alasan diperlukannya aspirasi masyarakat utamanya dalam negara demokratis. Pertama, sesungguhnya rakyat sendirilah yang paling paham mengenai kebutuhannya karena merekalah yang langsung menghayati dan mengalami masalah yang dihadapi sehingga pendapat merekalah yang harus didengar terlebih dahulu.

Alasan kedua, bermula dari kenyataan bahwa pemerintahan yang modern cenderung semakin luas dan kompleks, birokrasi tumbuh membengkak diluar kendali. Oleh sebab itu untuk menghindari alienasi warga negara, masyarakat harus dirangsang dan dibantu dalam membina hubungan dengan aparat pemerintah. Argumentasi yang hendak dikemukakan disini ialah bahwa membengkaknya birokrasi telah mengakibatkan para warga negara kehilangan pemahaman mereka tentang bagaimana caranya mempengaruhi pembuatan keputusan. Kalau kenyataan seperti ini semakin berlarut-larut maka setiap kebijakan yang diambil oleh aparatur sendiri akan menjadi tidak efektif. Rakyat akan terasing dengan proses sosial yang terjadi disekitarnya dan tingkat kepedulian mereka akan jauh lebih menurun (Kumorotomo, 2001:117).

Dengan demikian, para birokrat dalam menentukan kebijakan-kebijakan negara harus berdasarkan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, dimana hal itu merupakan prasyarat mutlak demi terwujudnya suasana demokratis dan terciptanya dinamika untuk menuju kearah kemajuan.

2. Penyaluran Aspirasi Masyarakat

Kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat dapat disalurkan melalui lembaga formal yaitu DPRD sebagai lembaga legislatif yang merupakan wakil masyarakat di tingkat lokal. DPRD melalui fungsi legislasinya menetapkan berbagai kebijakan yang terwujud dalam peraturan-peraturan yang mengikat masyarakat umum dengan tujuan tercapainya tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi. Sebagai lembaga perwakilan masyarakat, DPRD hendaknya dapat melaksanakan tugas dan kewajibannya dengan baik, terutama dalam mengemban amanat rakyat dan menyalurkan aspirasi masyarakat, karena pada dasarnya rakyatlah yang lebih tahu apa yang dibutuhkannya.

Masyarakat yang menyalurkan aspirasinya berarti turut berpartisipasi dalam pelaksanaan demokrasi. Bentuk partisipasi masyarakat dalam menyalurkan aspirasinya dapat dibedakan menjadi empat macam :

- a. Partisipasi dalam pemilihan (electoral participation), merupakan partisipasi yang paling mudah dilihat karena biasanya bersifat rasional. Aktivitas partisipasi masyarakat dalam hal ini ditujukan untuk memilih wakil-wakil rakyat, mengangkat pemimpin atau menetapkan ideologi pembangunan tersebut.
- b. Partisipasi kelompok (group participation), merupakan gabungan dari pihak-pihak yang ingin menyalurkan aspirasinya. Partisipasi ini sekaligus bisa berfungsi sebagai saluran untuk mengkomunikasikan kepentingan warga negara dengan pejabat-pejabat yang berkompeten.
- c. Kontak antara warga negara dan pemerintah (citizen government contacting), dapat dilakukan dengan cara menulis surat, menelepon atau pertemuan secara pribadi. Kontak juga bisa berlangsung dalam pertemuan-pertemuan mulai tingkat desa hingga rapat akbar yang melibatkan seluruh warga di sebuah daerah, atau lokakarya dan konferensi yang membahas masalah-masalah khusus.
- d. Partisipasi warga negara secara langsung di lingkungan pemerintah, keterlibatan secara langsung ini misalnya jika seorang tokoh masyarakat didudukkan sebagai wakil rakyat di lembaga-lembaga pembuat kebijakan (Kumorotomo, 2001:114).

Partisipasi masyarakat lewat aspirasinya yang tertuang dalam berbagai bentuk dalam menentukan kebijakan-kebijakan yang harus diambil merupakan prasyarat mutlak demi terwujudnya suasana demokrasi dan terciptanya dinamika kehidupan menuju ke arah pembangunan. Partisipasi masyarakat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan itu sendiri, sehingga nantinya seluruh lapisan masyarakat akan memperoleh hak dan kekuatan yang sama untuk menuntut atau mendapatkan bagian yang adil dari manfaat pembangunan.

3. Konsep Pendukung Penyaluran Aspirasi Masyarakat

a. Partisipasi Politik

Di negara-negara demokratis, pemikiran yang mendasari konsep partisipasi politik adalah bahwa kedaulatan ada di tangan, yang dilakukan melalui kegiatan bersama untuk menetapkan tujuan-tujuan menentukan orang-orang yang akan memegang tampu pimpinan. Dengan demikian maka partisipasi politik warga negara merupakan parameter atau indikator keberhasilan dari penerapan sebuah sistem politik yang dibangun oleh suatu negara.

Dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, setiap individu terkait dengan persoalan politik dalam arti luas. Secara umum politik bermacam macam kegiatan dalam suatu sistem politik yang menyangkut proses penentuan tujuan serta pelaksanaan tujuan dari sistem tersebut (Sastroatmodjo, 1995:1).

Masyarakat sebagai kumpulan individu memiliki harapan sekaligus tujuan yang hendak dicapai. Partisipasi masyarakat untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah adalah partisipasi politik. Partisipasi politik dapat yang diarahkan untuk mengubah keputusan-keputusan pejabat yang sedang berkuasa, menggantikan atau mempertahankan

pejabat-pejabat itu, atau mempertahankan organisasi sistem politik yang ada dan aturan-aturan permainan politiknya (Huntington, 1994:8).

Kegiatan yang termasuk dalam pengertian partisipasi politik mencakup hal-hal sebagai berikut :

1. Partisipasi politik terwujud sebagai kegiatan atau perilaku luar individu warga negara biasa yang dapat diamati dan bukan berupa sikap dan orientasi
2. Kegiatan itu diarahkan untuk mempengaruhi pemerintah selaku pembuat dan pelaksana keputusan politik.
3. Kegiatan-kegiatan yang berhasil maupun yang gagal dalam mempengaruhi keputusan politik pemerintah termasuk dalam partisipasi politik.
4. Kegiatan mempengaruhi politik pemerintah dapat dilakukan secara langsung tanpa melalui perantara, dan secara tidak langsung
5. Kegiatan mempengaruhi pemerintah dapat dilakukan melalui prosedur yang wajar tanpa kekerasan, dan dengan cara-cara yang tidak wajar.
6. Kegiatan individu untuk mempengaruhi pemerintah ada yang dilakukan atas dasar kesadaran sendiri dan atas desakan atau paksaan dari pihak lain.

Partisipasi politik warga negara dapat dikemukakan dalam berbagai fungsi. Fungsi yang pertama, partisipasi politik masyarakat adalah untuk mendukung program-program pemerintah. Hal itu berarti bahwa peran serta masyarakat diwujudkan untuk mendukung program politik dan program pembangunan. Partisipasi politik ini diarahkan dan didorong oleh pemerintah untuk mendukung pemerintah. Fungsi yang kedua partisipasi masyarakat adalah sebuah organisasi yang menyuarakan kepentingan masyarakat untuk masukan bagi pemerintah dalam mengarahkan dan meningkatkan pembangunan. Selain itu partisipasi dapat digunakan sebagai sarana untuk memberi masukan, saran, dan kritik terhadap pemerintah dalam perencanaan dan pelaksanaan-pelaksanaan pembangunan (Sastroatmodjo, 1995:86).

a. Perilaku Politik

Perilaku politik merupakan salah satu aspek dari perilaku secara umum. Karena di samping perilaku politik masih ada berperilaku yang lain, seperti perilaku ekonomi, perilaku keagamaan dan sebagainya. Perilaku politik merupakan perilaku yang menyangkut persoalan politik.

Pengertian perilaku politik menurut Surbakti sebagaimana dikutip oleh Sastroatmodjo (1995:2) dirumuskan sebagai kegiatan yang berkenaan dengan proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik. Sejalan dengan pengertian politik, pengertian politik berkenaan dengan tujuan suatu masyarakat, kebijakan untuk mencapai suatu tujuan serta sistem kekuasaan yang memungkinkan adanya suatu otoritas untuk mengatur kehidupan masyarakat ke arah pencapaian tujuan.

Kajian perilaku politik dapat dilakukan dengan menggunakan tiga unit dasar analisis, yaitu individu sebagai aktor politik, agregasi politik, dan tipologi kepribadian politik. Yang dimaksud dengan agregasi politik adalah kelompok individu yang tergabung dalam suatu organisasi seperti partai politik, kelompok kepentingan, birokrasi dan lembaga-lembaga pemerintahan. Tipologi kepribadian politik adalah tipe-tipe kepribadian pemimpin, seperti pemimpin otoriter, pemimpin demokratis, dan sebagainya.

Faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku politik aktor politik ada empat, yaitu :

1. Lingkungan sosial politik tak langsung, seperti sistem politik, sistem ekonomi, sistem budaya dan media massa.
2. Lingkungan sosial politik langsung yang mempengaruhi dan membentuk kepribadian aktor politik seperti keluarga, agama, sekolah dan kelompok pergaulan. Lingkungan sosial politik langsung itu memberikan bentuk-bentuk sosialisasi dan internalisasi nilai dan norma masyarakat pada aktor politik, serta memberikan pengalaman-pengalaman hidup.

3. Struktur kepribadian yang tercermin dalam sikap individu, yang didasarkan pada kepentingan, penyesuaian diri serta didasarkan pada fungsi eksternalisasi diri dan pertahanan diri.
4. Faktor sosial politik langsung yang berupa situasi, yaitu keadaan yang mempengaruhi aktor secara langsung ketika akan melakukan suatu kegiatan (Sastroatmodjo, 1995:14).

b. Budaya Politik

Budaya masyarakat akan sangat mempengaruhi budaya politik karena budaya politik suatu masyarakat dengan sendirinya berkembang di dalam dan dipengaruhi oleh kompleksitas nilai yang ada dalam masyarakat tersebut (Sastroatmodjo, 1995:14). Dengan memahami kebudayaan politik akan mempengaruhi tuntutan-tuntutan, respon-responnya, dukungan, dan orientasinya terhadap sistem politik. Selain itu dengan memahami hubungan antara kebudayaan politik dengan sistem politik maka maksud-maksud individu melakukan kegiatan-kegiatannya dalam sistem politik atau faktor-faktor apa saja yang menyebabkan terjadinya pergeseran politik dapat diketahui.

Budaya politik sendiri oleh Almond dan Verba sebagaimana dikutip Sastroatmodjo (1995:36) diartikan sebagai distribusi pola-pola orientasi khusus menuju tujuan politik di antara masyarakat bangsa itu. Hal itu tidak lain adalah pola tingkah laku individu yang berkaitan dengan kehidupan politik yang dihayati oleh para anggota suatu sistem politik.

Budaya politik ini selanjutnya terbagi ke dalam beberapa kelompok. Almond dan Verba dalam Sastroatmodjo membagi budaya politik ke dalam 3 tipe yaitu :

a. Budaya politik parokial

Budaya politik parokial biasanya terdapat dalam sistem politik tradisional dan sederhana, dengan ciri khas spesialisasi masih sangat kecil, sehingga pelaku-pelaku politik belumlah memiliki pengkhususan tugas. Dengan demikian yang menonjol dalam budaya politik parokial ialah kesadaran anggota masyarakat.

b. Budaya politik subyek (kaula)

Di dalam masyarakat yang berbudaya subyek terdapat pandangan bahwa masyarakat terbentuk dari struktur hierarkis (vertikal). Sebagai akibatnya individu atau kelompok digariskan untuk sesuai dengan garis hidupnya sehingga harus puas dan pasrah pada keadaan.

c. Budaya politik partisipan

Masyarakat dengan budaya politik partisipasi, memiliki orientasi politik yang secara eksplisit ditujukan kepada sistem secara keseluruhan, bahkan terhadap struktur, proses politik dan administratif. Dalam budaya itu seseorang atau orang lain dianggap sebagai anggota aktif dalam kehidupan politik, memiliki kesadaran terhadap hak serta tanggung jawabnya (Sastroatmodjo, 1995:48-50).

d. Demokrasi

Konsep dasar dari istilah demokrasi adalah kedaulatan di tangan rakyat. Segala sesuatu yang hendak diputuskan oleh pemerintah hendaknya dikonsultasikan terlebih dahulu kepada rakyat dan semaksimal mungkin dimaksudkan untuk kepentingan rakyat. Lincoln memahami konsep demokrasi ini secara sederhana dengan *“government of the people, by the people and for the people”*. Jadi sebenarnya disini rakyat berdaulat menentukan nasibnya sendiri. Konsep ini menurut Ridwan dan Gunawan sebagaimana dikutip Sulistio mempunyai dua pemahaman, yaitu :

1. Dalam masyarakat modern. Rakyat tidak hanya berdaulat menentukan nasibnya melalui lembaga formal, namun dapat pula menyuarakan kepentingannya melalui lembaga sosio kultural lainnya.
2. “Rakyat berdaulat menentukan nasibnya sendiri” bukanlah konsep yang kaku atau ketat dalam bidang politis, melainkan dapat pula sebagai konsep yang lentur dalam berbagai bidang kehidupan (Sulistio, 2002:56).

Hal pokok dalam demokrasi adalah persamaan memberikan peluang kepada masing-masing warga negara untuk secara maksimal mengembangkan potensialitas-potensialitas fisik, intelektual, moral, spiritual dan untuk mencapai tingkat optimum partisipasi sesuai dengan tingkat kemampuan masing-masing. Sedangkan kebebasan

yang dimaksudkan dalam suasana demokrasi adalah sebuah kebebasan individu maupun sosial, dimana dengan adanya kebebasan ini orang akan punya ruang gerak yang luas untuk berkreasi dan berpartisipasi secara optimal dalam pembangunan bangsa dan negaranya.